

Universidade da Integração Internacional  
da Lusofonia Afro Brasileira

# UNILAB

Assistente em Administração

JH052-19

Todos os direitos autorais desta obra são protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/12/1998.  
Proibida a reprodução, total ou parcialmente, sem autorização prévia expressa por escrito da editora e do autor. Se você conhece algum caso de "pirataria" de nossos materiais, denuncie pelo [sac@novaconcursos.com.br](mailto:sac@novaconcursos.com.br).

## **OBRA**

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB-CE

Assistente em Administração

Edital Nº 18/2019

## **AUTORES**

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco

Redação Oficial - Profª Silvana Guimarães

Conhecimentos Específicos - Profª Silvana Guimarães e Bruna Pinotti

## **PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO**

Elaine Cristina

Karina Fávoro

## **DIAGRAMAÇÃO**

Danna Silva

Elaine Cristina

## **CAPA**

Joel Ferreira dos Santos



**NOVA**  
CONCURSOS

[www.novaconcursos.com.br](http://www.novaconcursos.com.br)

[sac@novaconcursos.com.br](mailto:sac@novaconcursos.com.br)

# APRESENTAÇÃO

## PARABÉNS! ESTE É O PASSAPORTE PARA SUA APROVAÇÃO.

A Nova Concursos tem um único propósito: mudar a vida das pessoas.

Vamos ajudar você a alcançar o tão desejado cargo público.

Nossos livros são elaborados por professores que atuam na área de Concursos Públicos. Assim a matéria é organizada de forma que otimize o tempo do candidato. Afinal corremos contra o tempo, por isso a preparação é muito importante.

Aproveitando, convidamos você para conhecer nossa linha de produtos "Cursos online", conteúdos preparatórios e por edital, ministrados pelos melhores professores do mercado.

Estar à frente é nosso objetivo, sempre.

Contamos com índice de aprovação de 87%\*.

O que nos motiva é a busca da excelência. Aumentar este índice é nossa meta.

Acesse **www.novaconcursos.com.br** e conheça todos os nossos produtos.

Oferecemos uma solução completa com foco na sua aprovação, como: apostilas, livros, cursos online, questões comentadas e treinamentos com simulados online.

Desejamos-lhe muito sucesso nesta nova etapa da sua vida!

Obrigado e bons estudos!

\*Índice de aprovação baseado em ferramentas internas de medição.

## CURSO ONLINE



### PASSO 1

Acesse:

[www.novaconcursos.com.br/passaporte](http://www.novaconcursos.com.br/passaporte)



### PASSO 2

Digite o código do produto no campo indicado no site.

O código encontra-se no verso da capa da apostila.

\*Utilize sempre os 8 primeiros dígitos.

**Ex: JN001-19**



### PASSO 3

Pronto!

Você já pode acessar os conteúdos online.



# SUMÁRIO

## LÍNGUA PORTUGUESA

### Leitura

Objetivo geral: Exploração de leitura para a compreensão literal, interpretativa e crítica dos diversos tipos de textos. Conteúdo: Identificação das relações de coerência: ideia principal / ideias secundárias; relação de causa e efeito; relação de comparação e contraste; sequência temporal e espacial. Identificação das relações coesivas: referência; substituição; elipse; repetição. Identificação do significado de palavras recorrendo ao contexto. Identificação do sentido entre palavras: sinonímia/ antonímia / polissemia; hiponímia /hiperonímia; campo semântico. Identificação da natureza dos vários tipos textuais: narrativo; descritivo; expositivo; argumentativo. Reconhecimento da especificidade dos gêneros textuais: elementos constitutivos e sua organização; características linguísticas; funções dos textos. Reconhecimento do propósito do autor. Reconhecimento das informações implícitas. Reconhecimento de fato e de opinião. Reconhecimento do propósito comunicativo. Reconhecimento dos efeitos de sentido decorrentes do emprego de recursos expressivos. .... 01

### Gramática

Objetivo geral: Análise dos aspectos fonológicos, gráficos, morfológicos e sintáticos de um texto. Conteúdo: Fonologia: distinção de fonemas e letras; reconhecimento de valores fonéticos de alguns fonemas. identificação da correta representação gráfica dos fonemas e dos vocábulos; divisão silábica. Ortografia e pontuação: aplicação das normas estabelecidas no sistema ortográfico adotado no Brasil, considerando-se o que prescreve o Decreto Nº. 6.583, de 29 de setembro de 2008; emprego dos sinais gráficos (vírgula, reticências, ponto-e-vírgula, aspas, travessão, parênteses etc). Morfologia: identificação, pela função sintática, da classe das palavras; identificação das flexões nominais e verbais; flexão de nomes e verbos, de acordo com as normas da língua padrão; emprego dos pronomes; reconhecimento das vozes verbais; reconhecimento do valor conectivo do pronome, da preposição e da conjunção; emprego da crase; reconhecimento dos elementos mórficos das palavras; distinção entre composição e derivação; reconhecimento dos cognatos das palavras; decomposição dos vocábulos em suas unidades mínimas de significação. Sintaxe: reconhecimento dos termos da oração; identificação da oração no período; justificação de casos de concordância nominal e verbal; distinção entre regentes e regidos; classificação dos verbos quanto a sua predicação; distinção de sentido pela disposição sintática das palavras no enunciado; distinção entre ordem direta e ordem inversa ..... 42

## REDAÇÃO OFICIAL

Conceitos, elementos, características, natureza, classificação.....	01
Princípios da Redação Oficial.....	01
Pronomes e Expressões de Tratamento.....	01
Abreviações, siglas e símbolos.....	01
Tipos de documentos usuais na Correspondência Oficial: Ata, Atestado, Ato, Certidão, Consulta, Convocação, Decisão, Decreto, Despacho, Edital, Informação, Lei, Memorando, Moção, Parecer, Portaria, Processo, Requerimento, Relatório e Ofício.....	01
Correio eletrônico: cuidados e características que devem pautar o tratamento de assuntos oficiais por meio da internet.....	01

# SUMÁRIO

## CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS - ASSISTENTE EM ADMINISTRAÇÃO

Noções de Administração: Administração: conceitos e objetivos; Níveis hierárquicos e competência gerenciais; Planejamento, organização, direção e controle; Comportamento organizacional: equipes e processos sociais; liderança; comunicação; tomada de decisão; grupos e equipes; conflito, poder e política. Cultura organizacional. Mudança organizacional .....	01
Administração pública: Caracterização da gestão pública. Governabilidade, governança e prestação de contas dos resultados das ações (accountability). Mecanismos de controle interno e externo. Fundamentos constitucionais do Estado e de controle da administração pública no Brasil. Da administração pública burocrática à gerencial. Terceirização .....	30
Compras e Licitações: Aquisição de recursos materiais e patrimoniais; Obrigatoriedade da licitação e contratação direta; Modalidades de licitação; Procedimentos da licitação .....	61
Noções de Arquivo: Conceitos fundamentais de arquivologia; Noções de documentação: conceito, importância, natureza, finalidade, características, fases do processo de documentação e classificação; Noções de arquivo: conceito, tipos, importância, organização, conservação e proteção de documentos .....	68
Noções de Legislação: Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais: Lei nº 8.112/90 e suas alterações .....	86
Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal: Decreto nº 1.171/94 e suas alterações .....	122
Normas para licitações e contratos da Administração Pública: Lei nº 8.666/93 e suas alterações .....	134
Plano de carreira dos cargos técnico-administrativos em educação: Lei nº 11.091/05 .....	170
Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal: Lei nº 9.784/99 .....	175

# ÍNDICE

## CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS – ASSISTENTE EM ADMINISTRAÇÃO

Noções de Administração: Administração: conceitos e objetivos; Níveis hierárquicos e competência gerenciais; Planejamento, organização, direção e controle; Comportamento organizacional: equipes e processos sociais; liderança; comunicação; tomada de decisão; grupos e equipes; conflito, poder e política. Cultura organizacional. Mudança organizacional .....	01
Administração pública: Caracterização da gestão pública. Governabilidade, governança e prestação de contas dos resultados das ações (accountability). Mecanismos de controle interno e externo. Fundamentos constitucionais do Estado e de controle da administração pública no Brasil. Da administração pública burocrática à gerencial. Terceirização .....	30
Compras e Licitações: Aquisição de recursos materiais e patrimoniais; Obrigatoriedade da licitação e contratação direta; Modalidades de licitação; Procedimentos da licitação .....	61
Noções de Arquivo: Conceitos fundamentais de arquivologia; Noções de documentação: conceito, importância, natureza, finalidade, características, fases do processo de documentação e classificação; Noções de arquivo: conceito, tipos, importância, organização, conservação e proteção de documentos .....	68
Noções de Legislação: Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais: Lei nº 8.112/90 e suas alterações .....	86
Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal: Decreto nº 1.171/94 e suas alterações	122
Normas para licitações e contratos da Administração Pública: Lei nº 8.666/93 e suas alterações .....	134
Plano de carreira dos cargos técnico-administrativos em educação: Lei nº 11.091/05 .....	170
Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal: Lei nº 9.784/99 .....	175

**NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO: ADMINISTRAÇÃO: CONCEITOS E OBJETIVOS; NÍVEIS HIERÁRQUICOS E COMPETÊNCIA GERENCIAIS; PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E CONTROLE; COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL: EQUIPES E PROCESSOS SOCIAIS; LIDERANÇA; COMUNICAÇÃO; TOMADA DE DECISÃO; GRUPOS E EQUIPES; CONFLITO, PODER E POLÍTICA. CULTURA ORGANIZACIONAL. MUDANÇA ORGANIZACIONAL.**

Como bem definiu Houaiss, a Administração é o “conjunto de normas e funções cujo objetivo é disciplinar os elementos de produção e submeter a produtividade a um controle de qualidade, para a obtenção de um resultado eficaz, bem como uma satisfação financeira”.

O papel profissional do administrador surgiu na gestão das companhias de navegação inglesa a partir do século XVII, e envolve ações elaborar planos, pareceres, relatórios, desenvolvimento de projetos, fazer uso de indicadores, medir resultados e desempenhos, sempre com a aplicação dos conhecimentos e técnicas que norteia a Administração.

Segundo Jonh W. Riegel,

“O êxito do desenvolvimento de executivos em uma empresa é resultado, em grande parte, da atuação e da capacidade dos seus gerentes no seu papel de educadores. Cada superior assume este papel quando ele procura orientar e facilitar os esforços dos seus subordinados para se desenvolverem”

**Administração – Objetivos, decisões e recursos** são as palavras-chaves na definição do conceito de administração. Administração é o processo de tomar e colocar em prática decisões sobre objetivos e utilização de recursos.



Segundo CHIAVENATO, as variáveis que representa o desenvolvimento da TGA são: tarefas, estrutura, pessoas, ambiente, tecnologia e competitividade.

Na ocorrência de novas situações as teorias administrativas se adaptam a fim de continuarem aplicáveis.

Dentre tantas definições já apresentadas sobre o conceito de administração, podemos destacar que:

**“Administração é um conjunto de atividades dirigidas à utilização eficiente e eficaz dos recursos, no sentido de alcançar um ou mais objetivos ou metas organizacionais.”**

Reinaldo Oliveira da SILVA – 2001)

Como percebe-se, a Administração extrapola a ideia limitada de “gerir uma empresa”.

A administração representa uma habilidade capaz de, através da utilização adequada e inteligente dos diversos recursos existentes na organização, alcançar os objetivos definidos via planejamento, organização, direção e controle.

O ato de administrar é trabalhar com e por intermédio de outras pessoas na busca de realizar objetivos da organização bem como de seus membros.

Montana e Charnov

A Administração compreende um conjunto de características que envolvem atividades interligadas, busca por resultados, uso de recursos disponíveis, processos administrativos e, para isso necessário se faz o uso de mais de uma habilidade, conforme vemos abaixo:

- Habilidades Técnicas: aquelas que fazem uso de conhecimento especializado e procedimentos específicos e pode ser obtida através de instrução.
- Habilidades Humanas: trata-se de aspectos pessoais observados no CHA, envolvem também aptidão, pois interage com as pessoas e suas atitudes, exige compreensão para liderar com eficiência.
- Habilidades Conceituais: englobam um conhecimento geral das organizações, o gestor precisa conhecer cada setor, como ele trabalha e para que ele existe.

## 1. ABORDAGENS DA ADMINISTRAÇÃO -

### 1.1. Abordagens clássica, burocrática e sistêmica da administração.

O pensamento administrativo caracteriza um ponto de vista em relação à organização e sua gestão.

Quando temos vários pontos de vista sobre isso temos então o conceito de Teorias Administrativas, que são agrupadas por correntes ou escolas, sendo que essas, conforme definição de Maximiano (2006), trata-se da mesma linha de pensamento ou conjunto de autores que utilizam o mesmo enfoque.

#### PORTANTO:

Diferentes pensamentos administrativos = teorias administrativas = mesma linha de pensamento ou conjunto de autores com mesmo enfoque.

### 1.2. As teorias administrativas

As principais teorias ou abordagens sobre administração estão classificadas de acordo com as variáveis privilegiadas, sendo essas, na ordem, "ênfase em tarefas", "ênfase em estruturas", "ênfase nas pessoas", "ênfase no ambiente", "ênfase na tecnologia", sendo que, cada uma delas tem seu pano de fundo com seus contextos históricos, enfatizando os problemas frequentes e destacáveis à época de sua fundamentação, além de, ao focar um aspecto, omitia ou relegava os demais a um plano secundário.

Dentre as razões que contribuíram para o surgimento das teorias da administração podemos destacar:

- *Consolidação do capitalismo (lógica de mercado) e de novos modos de produção e organização de trabalho, que levou ao processo de modernização da sociedade (substituição da autoridade tradicional pela autoridade racional-legal);*
- *Crescimento acelerado da produção e força de trabalho desqualificada;*
- *Ausência de sistematização de conhecimentos em gestão.*

Vejam alguns aspectos de cada uma delas, iniciando pela **TEORIA CLÁSSICA**, considerada a base de todas as teorias posteriores.

A primeira Escola foi a Clássica, responsável pela ênfase nas tarefas por Frederick Taylor e Henry Ford e fonte de embasamento de todas as outras teorias posteriores.

As mudanças ocorridas no início do Séc. XX, em decorrência da Revolução Industrial, exigiram métodos que aumentassem a produtividade fabril e economizassem mão-de-obra evitando desperdícios, ou seja, "a improvisação deve ceder lugar ao planejamento e o empirismo à ciência: a Ciência da Administração." (CHIAVENATO, 2004, p. 43).

A abordagem clássica da administração se divide em:

- *Administração Científica* – defendida por Frederick Taylor
- *Teoria Clássica* – defendida por Henry Fayol

Os dois autores acima citados partiram de pontos distintos com a preocupação de aumentar a eficiência na empresa.

Taylor se preocupava basicamente com a execução das tarefas enquanto Fayol se preocupava com a estrutura da organização.

Frederick Taylor buscou o aumento produtivo tomando como base a eficiência dos trabalhadores. Através da observação do comportamento dos trabalhadores e dos modos de produção, identificou falhas no processo produtivo responsáveis pela baixa produtividade, despendendo-o para a necessidade de criação de um método racional padrão de produção. À esse modelo deu-se o nome de Administração Científica, "devido à tentativa de aplicação dos métodos da ciência aos trabalhos operacionais a fim de aumentar a eficiência industrial. Os principais métodos científicos são a observação e mensuração." (CHIAVENATO, 2004, p. 41).

Henri Fayol, enfatizou a estrutura organizacional e defendia que: [...] a eficiência da empresa é muito mais do que a soma da eficiência dos seus trabalhadores, e que ela deve ser alcançada por meio da racionalidade, isto é, da adequação dos meios (órgãos e cargos) aos fins que se deseja alcançar. (CHIAVENATO, 2000, p. 11).

Fayol traz em sua teoria funcionalista a abordagem prescritiva e normativa, uma vez que a ciência administrativa, como toda ciência, deve basear-se em leis ou princípios globalmente aplicáveis. Sua maior contribuição para a administração geral são as funções administrativas – prever, organizar, comandar, coordenar e controlar – que são as próprias funções do administrador ainda nos dias atuais.

Nesse modelo, a função administrativa difunde-se proporcionalmente a todos os níveis hierárquicos, deixando portanto de ser algo inerente à alta gerência.

#### - Administração Científica - Pressupostos de Frederick Taylor

- Organização Formal.
- Visão de baixo para cima; das partes para o todo.
- Estudo das Tarefas, Métodos, Tempo padrão.
- Salário, incentivos materiais e prêmios de produção.
- Sistema fechado: foco nos processos internos e operacionais.
- Padrão de Produção: eficiência, racionalidade.
- Divisão equitativa de trabalho e responsabilidade entre direção e operário.

- Ser humano egoísta, racional e material: homo economicus;
- Estudo de Tempos e Movimentos e Métodos;
- Desenho de Cargos e Tarefas;
- Seleção Científica do Trabalhador (eliminação de todos que não adotem os métodos);
- Preocupação com Fadiga e com as condições de trabalho;
- Padronização de instrumentos de trabalho;
- Divisão do Trabalho e Especialização;
- Supervisão funcional: autoridade relativa e dividida a depender da especialização e da divisão de trabalho.

## 2. Princípios da Administração Científica

- **Desenvolvimento de uma ciência de Trabalho:** uma investigação científica poderá dizer qual a capacidade total de um dia de trabalho, para que os chefes saibam a capacidade de seus operários;
- **Seleção e Desenvolvimento Científicos do Empregado:** para atingir o nível de remuneração prevista o operário precisa preencher requisitos;
- **Combinação da Ciência do trabalho com a Seleção do Pessoal:** os operários estão dispostos a fazer um bom trabalho, mas os velhos hábitos da administração resistem à inovação de métodos;
- **Cooperação entre Administração e Empregados:** uma constante e íntima cooperação possibilitará a observação e medida sistemática do trabalho e permitirá fixar níveis de produção e incentivos financeiros

### 2.1. Princípios de Taylor

- Princípio da separação entre o planejamento e a execução;
- Princípio do preparo;
- Princípio do controle;
- Princípio da exceção.

### Teoria Clássica – Pressupostos de Henry Fayol

- Anatomia – estrutura.
- Fisiologia – funcionamento.
- Visão de cima para baixo; do todo para as partes.
- Funções da Empresa: Técnica, Comercial, Financeira, Segurança, Contábil, Administrativa (coordena as demais).
- Abordagem Prescritiva e Normativa.

### Funções da Administração Clássica - processo organizacional

- Prever: adiantar-se ao futuro e traçar plano de ação;
- Organizar: constituir o organismo material e social da empresa;
- Comandar: dirigir o pessoal;
- Coordenar: ligar, unir e harmonizar os esforços;
- Controlar: tudo corra de acordo com as regras.

### 2.2. Princípios Gerais da Administração Clássica

- Divisão do Trabalho: especializar funções;
- Autoridade e Responsabilidade: direito de mandar e poder de se fazer obedecer;
- Disciplina: estabelecer convenções, formais e informais com seus agentes, para trazer obediência e respeito;

- Unidade de comando: recebimento de ordens de apenas um superior – princípio escalar;
- Unidade de direção: um só chefe e um só programa para um conjunto de operações que tenham o mesmo objetivo;
- Subordinação do particular ao geral: O interesse da empresa deve prevalecer ao interesse individual;
- Remuneração do pessoal: premiar e recompensar;
- Centralização: concentrar autoridade no topo;
- Cadeia escalar ou linha de comando: linha de autoridade que vai do topo ao mais baixo escalão;
- Ordem: um lugar para cada coisa e cada coisa em seu lugar;
- Equidade: tratar de forma benevolente e justa;
- Estabilidade: manter as pessoas em suas funções para que possam desempenhar bem;
- Iniciativa: liberdade de propor, conceber e executar;
- Espírito de equipe: harmonia e união entre as pessoas.

### Comparativo entre Administração Científica e Escola Clássica

Enquanto a administração científica preocupava-se na melhoria da produtividade no nível operacional a gestão administrativa preocupava-se com a organização em geral e a busca da efetividade.

### 3. Abordagem burocrática

Defendida por Max Weber, que é considerado o “pai da burocracia”, também tem como base a estrutura organizacional.

Weber distingue três tipos de sociedade e autoridades legítimas:

- *Tradicional:* patrimonial, patriarcal, hereditário e delegável.
- *Carismática:* personalística, mística.
- *Legal, racional ou burocrática:* impessoal, formal, meritocrática.

Outro ponto destacado por Weber é a distinção entre Autoridade e Poder.

- *Autoridade:* probabilidade de que um comando ou ordem específica seja obedecido – poder oficializado.
- *Poder:* potencial de exercer influência sobre outros, imposição de arbítrio de uma pessoa sobre outras.

A Burocracia surge na década de 40 em razão da fragilidade da teoria clássica e relações humanas, buscando organizar de forma estável, duradoura e especializada a cooperação de indivíduos, apresentando uma abordagem descritiva e explicativa, mantendo foco interno e estudando a organização como um todo.

### Principais características:

- Caráter legal das normas;
- Caráter formal das comunicações;
- Divisão do trabalho e racionalidade;
- Impessoalidade do relacionamento;
- Hierarquização da autoridade;

- Rotinas e procedimentos padronizados;
- Competência técnica e mérito;
- Especialização da administração – separação do público e privado;
- Profissionalização: especialista, assalariado; segue carreira.

#### *Vantagens Principais:*

- Racionalidade
- Precisão na definição do cargo
- Rapidez nas decisões
- Univocidade de interpretação
- Continuidade da organização:
- Redução do atrito entre pessoas
- Constância
- Confiabilidade
- Benefícios para as pessoas
- O nepotismo é evitado, dificulta a corrupção.

A maior vantagem é a democracia: em razão da impessoalidade e das regras legais, que permitem igualdade de acesso.

#### *Desvantagens*

- Internalização das normas;
- Excesso de formalismo e papelório;
- Resistência a mudanças;
- Despersonalização do relacionamento;
- Categorização do relacionamento;
- Superconformidade às rotinas e procedimentos;
- Exibição de sinais de autoridade;
- Dificuldades com clientes.

#### **4. Abordagem sistêmica**

Defendida por Ludwig Von Bertalanffy, a Teoria de Sistemas defende que os sistemas existem dentro de sistemas; apresenta a Teoria da forma ou Gestalt; os Sistemas abertos; tem um objetivo ou propósito; e as partes são interdependentes, provocando globalismo.

#### *Características:*

- Sistema é um conjunto ou combinação de partes, formando um todo complexo ou unitário;
- Organização como sistema vivo: orgânico
- Comportamento não determinístico e probabilístico;
- Interdependência entre as partes;
- Entropia: característico dos sistemas fechados e orgânicos, estabelece que todas as formas de organização tendem à desordem ou à morte;
- Negentropia ou Entropia negativa: os sistemas sociais se reabastecem de energia, assegurando suprimento contínuo de materiais e pessoas;
- Homeostase dinâmica ou Estado Firme: regula o sistema interno para manter uma condição estável, mediante múltiplos ajustes de equilíbrio dinâmico de ruptura e inovação;
- Fronteiras ou limites: define a área da ação do sistema e o grau de abertura em relação ao meio ambiente;
- Diferenciação: os sistemas tendem a criar funções especializadas – Integração (coordenação);

- Equifinalidade: um sistema pode alcançar o mesmo estado final a partir de diferentes condições iniciais;
- Resiliência: determina o grau de defesa ou vulnerabilidade do sistema a pressões ambientais externas.
- Holismo: o sistema só pode ser explicado em sua globalidade;
- Sinergia: o todo é maior que a soma das partes;
- Morfogênese: capacidade das organizações de modificar a si mesmo e a estrutura;
- Fluxos: componentes que entram e saem do sistema (informação, energia, material);
- Feedback: é a retroalimentação, como controle do sistema, no qual os resultados retornam ao indivíduo, para que os procedimentos sejam analisados e corrigidos;
- Homem Funcional: desempenha um papel específico nas organizações, inter-relacionando-se com os demais indivíduos.

#### **4.1. Evolução da administração e reformas administrativas**

A estruturação da Máquina Administrativa passou por sete períodos, vindo de um modelo patrimonial percebida até década de 30, na sequência veio a Era Vargas, onde vemos o modelo burocrático e na segunda metade da década de 90, deu início a implementação do modelo gerencial.

Podemos dividir essa estruturação em sete etapas, quais sejam:

##### **1) 1930 a 1945 – Burocratização da Era Vargas:**

Nessa primeira etapa, em decorrência do Estado patrimonial, da falta de qualificação técnica dos servidores, da crise econômica mundial e da difusão da teoria keynesiana, que pregava a intervenção do Estado na Economia, o governo autoritário de Vargas resolve modernizar a máquina administrativa brasileira através dos paradigmas burocráticos difundidos por Max Weber. O auge dessas mudanças ocorre em 1936 com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que tinha como atribuição modernizar a máquina administrativa utilizando como instrumentos a afirmação dos princípios do mérito, a centralização, a separação entre público e privado, a hierarquia, a impessoalidade, a rigidez e universalidade das regras e a especialização e qualificação dos servidores.

##### **2) 1956 a 1960 – A administração paralela de JK:**

A administração paralela foi um artifício utilizado pelo governo JK para atingir o seu Plano de Metas e seguir seu projeto desenvolvimentista. Surgiu com a criação de estruturas alheias à Administração Direta.

##### **3) 1967 – A reforma militar:** Durante a ditadura militar, a administração pública passa por novas transformações, tais como: A ampliação da função econômica do Estado com a criação de várias

empresas estatais, a facilidade de implantação de políticas – em decorrência da natureza autoritária do regime, e o aprofundamento da divisão da administração pública, mais especificamente através do Decreto-Lei 200/67, que distinguiu claramente a Administração Direta (exercida por órgãos diretamente subordinados aos ministérios) da indireta (formada por autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista). Essa reforma trouxe modernização, padronização e normatização nas áreas de pessoal, compras e execução orçamentária, estabelecendo ainda, cinco princípios estruturais da administração pública: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle.

**4) 1988 – A administração pública na nova Constituição:** A nova Constituição da República Federativa do Brasil voltou a fortalecer a Administração Direta instituindo regras iguais as que deveriam ser seguidas pela administração pública indireta, principalmente em relação à obrigatoriedade de concursos públicos para investidura na carreira e aos procedimentos de compras públicas.

**5) 1990 – O governo Collor e o desmonte da máquina pública :** Essa etapa da administração pública brasileira é marcada pelo retrocesso da máquina administrativa, o governo promoveu a extinção de milhares de cargos de confiança, a reestruturação e a extinção de vários órgãos, a demissão de outras dezenas de milhares de servidores sem estabilidade e tantos outros foram colocados em disponibilidade. Segundo estimativas, foram retirados do serviço público, num curto período e sem qualquer planejamento, cerca de 100 mil servidores.

**6) 1995/2002 – O gerencialismo da Era FHC:** A reforma administrativa foi o ícone do governo Fernando Henrique Cardoso em relação à administração pública brasileira. A reforma gerencial teve como instrumento básico o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que visava à reestruturação do aparelho do Estado para combater, principalmente, a cultura burocrática.

**7) Nova Administração Pública:** O movimento “re-inventando o governo” difundido nos EUA e a reforma administrativa de 95, introduziram no Brasil a cultura do *management*, trazendo técnicas do setor privado para o setor público e tendo como características básicas:

- O foco no cliente
- A reengenharia
- Governo empreendedor
- Administração da qualidade total

Assim, partindo-se de uma perspectiva histórica, verifica-se que a administração pública evoluiu através de três modelos básicos, que representam três reformas administrativas que se destacam, quais sejam, a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Essas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada.

## 5. Administração Pública Patrimonialista

Na sociedade anterior ao capitalismo, o Estado aparecia como um ente “privatizado”, no sentido de que não havia uma distinção clara, por parte dos governantes, entre o patrimônio público e o seu próprio patrimônio privado, não definia-se limites entre a res publica e a res principis, ou seja, a “coisa pública” se confundia com o patrimônio particular dos governantes, pois não havia uma fronteira muito bem definida entre ambas.

A corrupção e o nepotismo eram extremamente característicos nesse tipo de administração, tendo como foco atender o interesse particular dos soberanos e de seus auxiliares, ao invés de priorizar as necessidades coletivas.

Quando surge o capitalismo e a democracia, o cenário acima perde espaço, passando a existir uma distinção entre Estado e particular, não havendo mais espaço para a administração patrimonialista, ou seja, não cabe mais uma administração que privilegiava uns poucos em detrimento de muitos.

### 5.1. Administração Pública Burocrática

Surge como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista.

Como princípios de sua proposta temos a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal.

A forma de controle é sempre a priori, ou seja, controle dos procedimentos, das rotinas que devem nortear a realização das tarefas, porém, como a história anterior gerava desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem suas diversas demandas sociais, esses controles rígidos de processos como, por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento aos cidadãos, passa a ser o foco principal, descaracterizando a missão básica do modelo, que é servir à sociedade.

A principal qualidade da administração pública burocrática é o controle dos abusos contra o patrimônio público; o principal defeito, a ineficiência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como “clientes”.

Vale aqui destacar alguns comentários adicionais sobre o termo “Burocracia”, trazidos por Max Weber, que na década de 20, publicou estudos sobre o que ele chamou o tipo ideal de burocracia, ou seja, um esquema que procura sintetizar os pontos comuns à maioria das organizações formais modernas, que ele contrastou com as sociedades primitivas e feudais. As organizações burocráticas seriam máquinas totalmente impessoais, que funcionam de acordo com regras que ele chamou de racionais – regras que dependem de lógica e não de interesses pessoais.

Weber estudou e procurou descrever o alicerce formal-legal em que as organizações reais se assentam. Sua atenção estava dirigida para o processo de autoridade obediência (ou processo de dominação) que, no caso das organizações modernas, depende de leis. No modelo de Weber, as expressões “organização formal” e “organização burocrática” são sinônimas.

“Dominação” ou autoridade, segundo Weber, é a probabilidade de haver obediência dentro de um grupo determinado. Há três tipos puros de autoridade ou dominação legítima (aquela que conta com o acordo dos dominados):

**- Dominação de caráter carismático**

Repousa na crença da santidade ou heroísmo de uma pessoa. A obediência é devida ao líder pela confiança pessoal em sua revelação, heroísmo ou exemplaridade, dentro do círculo em que se acredita em seu carisma.

A atitude dos seguidores em relação ao dominador carismático é marcada pela devoção. Exemplos são líderes religiosos, sociais ou políticos, condutores de multidões de adeptos. O carisma está associado a um tipo de influência que depende de qualidades pessoais.

**- Dominação de caráter tradicional**

Deriva da crença cotidiana na santidade das tradições que vigoram desde tempos distantes e na legitimidade daqueles que são indicados por essa tradição para exercer a autoridade.

A obediência é devida à pessoa do “senhor”, indicada pela tradição. A obediência dentro da família, dos feudos e das tribos é do tipo tradicional. Nos sistemas em que vigora a dominação tradicional, as pessoas têm autoridade não por causa de suas qualidades intrínsecas, como acontece no caso carismático, mas por causa das instituições tradicionais que representam. É o caso dos sacerdotes e das lideranças, no âmbito das instituições, como os partidos políticos e as corporações militares.

**- Dominação de caráter racional**

Decorre da legalidade de normas instituídas racionalmente e dos direitos de mando das pessoas a quem essas normas responsabilizam pelo exercício da autoridade. A autoridade, portanto, é a contrapartida da responsabilidade.

No caso da autoridade legal, a obediência é devida às normas impessoais e objetivas, legalmente instituídas, e às pessoas por elas designadas, que agem dentro de uma jurisdição. A autoridade racional fundamenta-se em leis que estabelecem direitos e deveres para os integrantes de uma sociedade ou organização. Por isso, a autoridade que Weber chamou de racional é sinônimo de autoridade formal.

**Uma sociedade, organização ou grupo que depende de leis racionais tem estrutura do tipo legal-racional ou burocrática. É uma burocracia.**

A autoridade legal-racional ou autoridade burocrática substituiu as fórmulas tradicionais e carismáticas nas quais se baseavam as antigas sociedades. A administração burocrática é a forma mais racional de exercer a dominação. A burocracia, ou organização burocrática, possibilita o exercício da autoridade e a obtenção da obediência com precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiança.

Portanto, todas as organizações formais são burocracias. A palavra burocracia identifica precisamente as organizações que se baseiam em regulamentos. A sociedade organizacional é, também, uma sociedade burocratizada. A burocracia é um estágio na evolução das organizações.

De acordo com Weber, as organizações formais modernas baseiam-se em leis, que as pessoas aceitam por acreditarem que são racionais, isto é, definidas em função do interesse das próprias pessoas e não para satisfazer aos caprichos arbitrários de um dirigente.

O tipo ideal de burocracia, formulado por Weber, apresenta três características principais que diferenciam estas organizações formais dos demais grupos sociais:

- **Formalidade:** significa que as organizações são constituídas com base em normas e regulamentos explícitos, chamadas leis, que estipulam os direitos e deveres dos participantes.
- **Impessoalidade:** as relações entre as pessoas que integram as organizações burocráticas são governadas pelos cargos que elas ocupam e pelos direitos e deveres investidos nesses cargos. Assim, o que conta é o cargo e não a pessoa. A formalidade e a impessoalidade, combinadas, fazem a burocracia permanecer, a despeito das pessoas.
- **Profissionalismo:** os cargos de uma burocracia oferecem a seus ocupantes uma carreira profissional e meios de vida. A participação nas burocracias tem caráter ocupacional.

Apesar das vantagens inerentes nessa forma de organização, as burocracias podem muitas vezes apresentar também uma série de disfunções, conforme a seguir:

- **Particularismo** – Defender dentro da organização interesses de grupos internos, por motivos de convivência, amizade ou interesse material.
- **Satisfação de Interesses Pessoais** – Defender interesses pessoais dentro da organização.
- **Excesso de Regras** – Multiplicidade de regras e exigências para a obtenção de determinado serviço.
- **Hierarquia e individualismo** – A hierarquia divide responsabilidades e atravanca o processo decisório. Realça vaidades e estimula disputas pelo poder.
- **Mecanicismo** – Burocracias são sistemas de cargos limitados, que colocam pessoas em situações alienantes.

Portanto, as burocracias apresentam dois grandes “problemas” ou dificuldades: em primeiro lugar, certas disfunções, que as descaracterizam e as desviam de seus objetivos; em segundo lugar, ainda que as burocracias não apresentassem distorções, sua estrutura rígida é adequada a certo tipo de ambiente externo, no qual não há grandes mudanças. A estrutura burocrática é, por natureza, conservadora, avessa a inovações; o principal é a estabilidade da organização.

Mas, como vimos, as mudanças no ambiente externo determinam a necessidade de mudanças internas, e nesse ponto o paradigma burocrático torna-se superado.

## 6. Administração Pública gerencial

Surge na segunda metade do século XX, como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior.

Torna-se essencial a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário, resultando numa maior eficiência da administração pública. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

A administração pública gerencial constitui um avanço, e até certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isso não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como:

- A admissão segundo rígidos critérios de mérito (concurso público);
- A existência de um sistema estruturado e universal de remuneração (planos de carreira);
- A avaliação constante de desempenho (dos funcionários e de suas equipes de trabalho);
- O treinamento e a capacitação contínua do corpo funcional.

A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados. A rigorosa profissionalização da administração pública continua sendo um princípio fundamental.

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se para:

1. A definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir sua unidade;
2. A garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados;
3. O controle ou cobrança posterior dos resultados.

Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas.

No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

A administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a admi-

nistração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

Neste último ponto, como em muitos outros (profissionalismo, impessoalidade), a administração pública gerencial não se diferencia da administração pública burocrática. Na burocracia pública clássica existe uma noção muito clara e forte do interesse público. A diferença, porém, está no entendimento do significado do interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado. Para a administração pública burocrática, o interesse público é frequentemente identificado com a afirmação do poder do Estado.

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como uma espécie de “cliente” dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle estão seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada.

## 7. A nova gestão pública.

Nas últimas décadas, a administração pública brasileira passou por grandes transformações, sobretudo como parte do trânsito para a democracia. Desenvolveram-se novas práticas e expectativas de modernização, mas muitas de suas características tradicionais não foram removidas.

A *Revista de Administração Pública (RAP)* surgiu numa época em que a administração pública possuía forte presença na sociedade, não só por causa das funções de controle não-democrático, mas também porque se procurava o desenvolvimento com base em projetos públicos de grande escala. Pensava-se que a própria expansão do Estado fosse suficiente para garantir mais e melhores serviços, bem como maior acesso comunitário e equidade nas decisões distributivas. Nesse sentido, nos primeiros 20 anos da *RAP*, a administração pública teve crescimento considerável.

No entanto, a experiência histórica revelou que simplesmente expandir as atividades do Estado e as funções serviu menos ao propósito de alcançar maior equidade e eficácia na administração pública do que ao desenvolvimento de formas de inserção de novos grupos preferenciais.

Nessa época descrevia-se a administração pública brasileira pelos seus aspectos mais patrimonialistas e paternalistas. Viam-se as suas relações com a sociedade como extremamente frágeis. Na verdade, a administração pública desenvolveu-se como um dos grandes instrumentos para a manutenção do poder tradicional, e carregava fortes características desse poder. A forma de organização e gestão obedecia

menos a critérios técnicos racionais e democráticos para a prestação de serviços e mais a sistemas de loteamento político, para manter coalizões de poder e atender a grupos preferenciais.

Em grande parte, a expansão do Estado se fez sem alterar substancialmente suas relações com a sociedade. Por ter ainda alicerces frágeis na sociedade, o Estado brasileiro, como organização, consiste ainda em uma superestrutura que flutua sobre os cidadãos.

A **formalidade institucional** possui limites para explicar a evolução da administração pública brasileira. Fatores de informalidade prevalecem e determinam muito do que se decide e se executa na administração brasileira, compreendendo seus três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Por estarem inseridos na cultura sociopolítica do país, esses fatores não são facilmente removíveis ou contornados por meio de reformas administrativas de lógica racional burocrática.

Fatores de informalidade continuam a chamar a atenção dos estudiosos e analistas da gestão pública, além de ser retratados cotidianamente na mídia como práticas comuns de gestão. São exemplos marcantes o personalismo paternalista e a presença de grupos preferenciais que se organizam por fora das instituições, mas que procuram manter fortes relações com o Estado. Esses fatores distanciam os cidadãos da gestão pública, desenvolvendo a síndrome nós-eles.

No entanto, o personalismo elitista concorre para enfraquecer substancialmente as instituições. Estas existem em função das pessoas que as dirigem, e a mudança da pessoa no topo muda profundamente políticas e compromissos institucionais.

Na administração pública, dirigentes, normalmente prepostos de líderes políticos, tendem a inserir suas opções pessoais como fator diferenciador. Desprezam, assim, não só o racionalmente instituído como também opções e conquistas de seus antecessores. A descontinuidade é justificada como necessária à inovação. Na verdade, resulta mais em garantir acesso a novos grupos de poder e ressaltar a liderança de uma pessoa e menos em modernizar a gestão. Compromissos formais institucionalmente estabelecidos necessitam ser renegociados a cada novo dirigente. Na verdade, não há contratos com instituições, mas com pessoas. O personalismo fragiliza as instituições públicas, deixando-as altamente vulneráveis e dependentes da pessoa de um único dirigente.

A administração pública era em grande parte dominada por grupos preferenciais que visavam garantir seus interesses e a proteção mútua de seus membros. Apesar da modernização, muitos desses grupos ainda se aglutinam no aparato estatal em busca de recursos para garantir sua sobrevivência. Inserem-se em órgãos administrativos por meios formais — ocupação de cargos de direção —, mas também informalmente, por meio de redes de apoio e de interação ligadas por laços de lealdade. Procuram o acesso a recursos públicos para reforçar a lealdade política de base e preservar a liderança sobre determinados setores da comunidade. Esses recursos são utilizados para satisfazer não somente interesses políticos de poder como também interesses sociais e particulares. Tais grupos dominam máquinas partidárias para evitar que alternativas de política pública, contrárias aos seus interesses, sejam consideradas no processo decisório governamental. Controlam estruturas

burocráticas de governo para garantir, durante longos períodos, o uso preferencial de grandes fatias do orçamento público.

O uso de recursos públicos é o mecanismo básico de preservação do poder: são utilizados menos para atender a demandas e necessidades reais da comunidade e mais para a troca de favores e os interesses particulares do grupo. Como a lealdade aos membros do grupo é maior do que à instituição pública, tais grupos são capazes de manter a coalizão a qualquer custo, inclusive às expensas do aumento dos gastos governamentais.

Normalmente, esses grupos preferem dominar as áreas sociais por serem mais diretamente ligadas às maiores demandas da população. Setores sociais são privilegiados para o exercício do assistencialismo paternalista; propiciam ao líder do grupo o exercício da “bondade” por meio da concessão de benefícios e favores com o dinheiro público. Assim, os líderes políticos e dirigentes públicos podem favorecer segmentos da população sob sua influência, fazendo-os crer que o benefício concedido é uma concessão pessoal do líder, e não um direito individual ou um valor de cidadania. O resultado final é o reforço do poder e da liderança tradicionais.

Vale ressaltar que esses grupos que se inserem e dominam setores da administração pública não são pequenos grupos de aproveitadores ou perturbadores marginais da ordem administrativa; são grupos organizados e institucionalizados dentro do sistema político. Transformam o Estado num campo minado de lutas políticas, mas mantidas nos limites das estruturas formais para não ferir a estabilidade e legitimidade do sistema. Por esse motivo, as discórdias são bem toleradas e, de preferência, confinadas à arena política predeterminada, que é o Estado.

Visto segundo uma lógica da gestão moderna, o sistema administrativo pode parecer altamente irracional, mas para os grupos preferenciais que dele se servem representa um sistema lógico e altamente racional. Baseia-se em valores e práticas tradicionais: assenta grande parte do poder político no distanciamento autoritário, no paternalismo e no exercício da bondade.

Esses grupos não criam rupturas nas dimensões formais da administração pública. Procuram seguir os passos formais, mas repletos de acomodação, concessões e opções de natureza paternalista. Por terem lealdade quase nula à instituição pública, circulam facilmente entre as repartições, procurando obter melhores benefícios, indiferentes aos danos que causam, tanto ao interesse quanto ao orçamento público.

Os cidadãos passam a ser receptores passivos da bondade. Ao receber benefícios, veem seus líderes e dirigentes como os mais bondosos e por isso merecedores de reconhecimento e apoio político.

## 8. A era pós-Constituição: a redemocratização e as novas conquistas constitucionais

Com a redemocratização, a inspiração neoliberal e as referências das inovações oriundas de países mais avançados, os movimentos de reforma procuravam centrar-se nas especificidades das diversas organizações públicas, à semelhança das mudanças na área privada. A perspectiva básica era a eficiência e capacidade de resposta da administração pública e melhora da gerência pública. Passou-

-se a questionar o tradicionalismo da administração pública, mas incorporando os fundamentos democráticos implantados na nova Constituição, como a subordinação da administração pública a mandatos políticos conquistados em eleições democráticas.

Em períodos não-democráticos, as tentativas de aparência tecnocrática ofuscaram muitos dos problemas de embates políticos, não porque deixassem de existir, mas porque havia sempre um lado repressor.

Com as novas inspirações ideológicas, começou-se a delinear a ideia de que os governos não poderiam sozinhos conduzir ao progresso. O desenvolvimento passou a ser visto como algo complexo e gigantesco, e as máquinas administrativas tradicionais não como fator de modernização, mas obstáculos ao progresso. Surgiram movimentos significativos, em muitos países e apoiados por entidades internacionais, para proclamar a descrença nas possibilidades da administração pública de conduzir o desenvolvimento.

Reduzir o tamanho do Estado e modernizar a administração pública tornaram-se pontos importantes de uma nova agenda política. Ao contrário das experiências anteriores, essa modernização se inspirou fortemente nos modelos de gestão privada, considerados superiores e mais eficazes.

Assim, as principais mudanças seriam transferir funções estatais para a área privada e as restantes seriam administradas com formas o mais próximo possível das praticadas nas empresas privadas.

Tendo a representação democrática como premissa, tentou-se valorizar as técnicas administrativas e a competência neutra dos servidores, presumindo sempre a sua ação por delegação política e não por autonomia própria. A administração eficiente seria consequência natural de instrumentos gerenciais, como estruturas e códigos de procedimentos adequados e boas regras orçamentárias e gestão de pessoal. Pela falta de eficiência, culpavam-se a inadequação das estruturas e dos procedimentos e a inabilidade dos próprios servidores. Ajustes administrativos seriam feitos de acordo com novos propósitos políticos, adquiridos em eleições, ou com novas tecnologias administrativas. As reformas preservavam as estruturas organizacionais, favoreciam a rigidez dos códigos administrativos, e algumas propostas mais audaciosas propunham maior descentralização e autonomia organizacional. Entretanto, não se questionava fundamentalmente a administração pública, senão sua ineficiência ou iniquidade.

Em grande parte, essas reformas colocavam em causa a própria viabilidade da administração pública como condutora de eficiência ou de eficácia na gestão de serviços e na ação redistributiva. Os novos modelos procuram transformar e introduzir na gestão pública o estilo privado. Além de ampliarem a importação de técnicas típicas da área privada, propõem sempre com grande ênfase eliminação, privatização e terceirização de serviços.

Nos países em desenvolvimento, como o Brasil, as ideias sobre reformar a administração, com premissas de radicalismo e promessas de eficiência imediata, são sempre atraentes, dadas as dificuldades que os cidadãos enfrentam em tratar de seus interesses em qualquer organização pública. Ao entrar em contato com uma repar-

ção pública, a maioria dos cidadãos experimenta uma história de relativo descaso e má qualidade no atendimento, sobretudo na área social. Para essas pessoas, a ineficiência no serviço é um sintoma de iniquidade social, já que os mais afortunados normalmente dispõem de outros meios.

Ao imitar a gestão privada, as propostas contemporâneas assumem a singularidade do cliente e suas demandas como fundamentais na gestão pública. Por presumirem a validade universal do *management* e, portanto, sua aplicabilidade igualmente às organizações públicas e privadas, veem a reforma como uma simples questão de modernização gerencial. Antes de planejar suas ações ou oferta de serviços, as organizações públicas devem conhecer as demandas de sua clientela. A organização pública existe para servir o indivíduo: deve centralizar suas ações na demanda do cliente e na sua escolha. Como no mercado, cliente é categoria primordial, e deve ser considerado em todas as instâncias.

Essa ideologia veio contaminada e reforçada pelos valores dos países mais avançados, onde o individualismo fundamentado na igualdade das oportunidades constitui uma prática social comum. Por isso esses modelos centram-se mais no indivíduo (clientes e funcionários) e menos no contexto. A ideologia liberal centrada no indivíduo valoriza a iniciativa, o espírito empreendedor e o desempenho e realização individuais. As pessoas se singularizam perante os outros pelo seu desempenho e merecem ser tratadas diferentemente pelas desigualdades conquistadas. Assim, métodos de avaliação de desempenho individual e organizacional passaram a ser propostos com maior vigor.

Tais ideias de reforma não progrediram com a ênfase desejada porque esbarraram em fatores históricos tradicionais ainda prevaletentes e que não se coadunam com práticas neoliberais.

Ainda prevalece e se reforça a visão de ser a administração pública responsável por reduzir a desigualdade social tanto por medidas desenvolvimentistas quanto por programas sociais compensatórios.

Na prática neoliberal de países mais avançados, a gestão pública deve agir no sentido de manter a igualdade perante a lei e de garantir oportunidades iguais, salvo nos casos em que as chances não são claramente iguais. Programas sociais se justificam mais facilmente pela desigualdade de oportunidades do que pela compensação de diferenças de desempenho.

A permanência de fortes relações com grupos preferenciais faz a administração brasileira ser retratada ainda como de grande base patrimonialista. As relações patrimoniais contradizem não somente as possibilidades de uma administração modernizada no sentido mais amplo do interesse público como também as práticas liberais tão proclamadas como a opção política dos últimos anos.

Como a administração pública e a cultura tradicional são ainda bastante interligadas, apesar dos progressos na modernização institucional, os relatos cotidianos na mídia ainda demonstram forte ligação da coisa pública com interesses privados de grupos preferenciais.

O mundo das relações informais é fundamentalmente baseado no aspecto político tradicional, mas se ampliou pelo reforço de aspectos psicológicos culturais, como a

maior descrença dos cidadãos na representação política e, em decorrência, nos órgãos da administração pública. Com a crença reduzida nas instituições e na formalidade burocrática, buscaram-se o informal e novas instituições da sociedade, como associações de usuários, cidadãos e ONGs, para proteger interesses e direitos. Essas organizações e associações comunitárias diversas procuram contornar as instituições públicas existentes tentando assumir tarefas antes vistas como exclusivas do Estado e mesmo influenciar a gestão de órgãos públicos e a representatividade política.

Favorecidas pela consciência popular sobre a ineficiência da administração pública em relação à equidade política, econômica e social, essas novas associações e organizações agregam um espírito de proteção de interesses da maioria para contrapor-se à crença de que as instituições formais defendem e protegem interesses de uns poucos.

Na verdade, essas novas instâncias também agem no sentido de penetrar nas organizações públicas para defender interesses de suas clientelas, por serem esses interesses julgados legítimos, mas desprezados pelas elites administrativas. Praticam também a informalidade nas relações pessoais para atingir seus objetivos. Mesmo se aceitando uma contraposição legítima de fazer prevalecerem direitos não-reconhecidos, a prática da informalidade excessiva, inclusive nesses casos, concorre para enfraquecer as instituições democráticas de representação política e de ação administrativa.

Assim, a administração pública brasileira ainda carrega tradições seculares de características semifeudais e age como um instrumento de manutenção do poder tradicional. Apesar do progresso em muitas instâncias de governo, as formas de ação obedecem menos a razões técnico-rationais e mais a critérios de loteamento político, para manter coalizões de poder e para atender a objetivos de grupos preferenciais.

No Brasil contemporâneo, a democratização e os novos processos eleitorais e os dispositivos constitucionais ajudam a levantar ou reacender expectativas sobre mais e melhores serviços, o que, aos poucos, provoca rupturas nas estruturas políticas tradicionais e o surgimento de novas formas de gestão.

No entanto, a crescente descrença nos mecanismos políticos tradicionais de representação e nas instituições especializadas, como os partidos políticos, para apresentar novas alternativas de ação pública tem dificultado esse progresso. Pode ser mais lenta a reversão da idéia de que os governos agem, prioritariamente, para beneficiar grupos preferenciais e ajudar a manter a coalizão de poder. Mas já é notável o reconhecimento da quebra de algumas barreiras burocráticas tanto para a obtenção de serviços rotineiros quanto para o recebimento de atenção social, como saúde e educação.

Ultimamente parece se ter reforçado a ilusão tradicional de que uma nova qualidade da decisão ou uma nova legitimidade da política pública seriam suficientes para produzir maior eficiência na administração pública. Dessa forma, não seria necessário pensar em grandes reformas administrativas porque a nova direção faria naturalmente a máquina administrativa responder com maior produtividade e qualidade. Presume-se, assim, que dificuldades administrativas

anteriores são simples produto de falta de legitimidade e de apoio político mais amplo. Resolvidas essas questões por vitórias eleitorais, o resto seria decorrência natural.

Portanto, muitos novos dirigentes chegam às posições de direção político-administrativas para se frustrar rapidamente com a máquina burocrática: redescobrem que formas tradicionais de agir e de se comportar, cultivadas secularmente, não mudam por simples reposição da liderança administrativa.

Não resta dúvida de que houve no país uma ampliação da legitimação política: novos programas sociais rompem laços de grupos preferenciais tradicionais que dominavam paternalisticamente a redistribuição de benefícios. Novos canais de distribuição de recursos sociais retiram de grupos locais tradicionais o seu poder de provedor único ou canal privilegiado de acesso ao poder. Reconhecem-se nas comunidades novas lideranças e formas de obter benefícios. Destrói-se grande parte dos sistemas locais de acesso ao poder burocrático repondo-os com novas lideranças. Pode-se arguir ser apenas uma troca de liderança, apenas a mudança de uma pessoa no poder, mantendo-se porém o mesmo caráter paternalista. De fato, parte das condições e formas tradicionais de distribuição, troca e lealdade se mantém. No entanto, vale notar a troca de liderança feita fora dos grupos tradicionais de poder. Há novas dimensões de lealdade fora do caciquismo tradicional. Há mais dificuldades de acesso e domínio dos cargos públicos locais e mais pluralidade nas pejejas políticas.

Ademais, a nova lealdade aos provedores da ação distributiva se transfere para líderes maiores não presentes na localidade e, portanto, não mais facilmente destrutíveis por novos ou antigos caciques locais. Somente novos líderes nacionais ou regionais, de igual credibilidade, poderiam, em princípio, repor essas lideranças.

A modernização efetiva do Estado somente poderá advir de formas que alterem o sistema de poder e o aglomerado político que o constitui; em outras palavras, reformas que redistribuam os recursos de poder e alterem os canais de comunicação entre o público e sua administração.

Em países em desenvolvimento, com experiências similares à brasileira, tem se verificado que as forças políticas emergentes não chegam ao poder por retração voluntária dos grupos preferenciais. Novos espaços, regras e estruturas políticas que repartam e unam novos recursos de poder são necessários para garantir a representação de novos grupos sociais.

Essa modernização da administração pública nos leva à análise da nova gestão pública, que passa pela reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 90 em todo o mundo, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos Estados de formular e implementar políticas e principalmente à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assume plena definição nos anos 80. No Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, em meio a uma grande crise econômica, que chega ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário. A partir de então ela se torna imperiosa. O ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial, que vinham sendo ensaiados nos anos anteriores são então atacados de frente (MARE, 1997).